

Il ruolo politico delle imprese economiche: varietà di attori e modelli di mercato nell'azione pubblica

Ernesto d'Albergo

The article focuses on the emerging ways in which economic actors influence politics and policy. After an analysis of actions based on financial, relational and administrative resources, the article focuses on how the firms use knowledge and discourses in order to shape policy makers' frames and beliefs. The final section presents provisional evidence about the political role of an Italian consulting firm.

I. Premessa

Una delle sfide cui si ritiene siano sottoposte le democrazie contemporanee è il supposto deficit di autonomia della politica e delle istituzioni rappresentative nei confronti dei condizionamenti esercitati dai poteri economici, su varie scale (locale, nazionale, sopra-nazionale). Piuttosto che dalla rappresentanza democratica e da forme di *accountability* con essa coerenti, gli input e la stessa legittimazione della politica e delle istituzioni rischiano di dipendere dalla loro capacità di rispondere al vaglio degli interessi economici. Un esempio particolarmente attuale per l'Italia e altri paesi dell'Unione europea riguarda una politica cruciale come quella di finanza pubblica sottoposta, oltre che alle raccomandazioni e alle procedure d'infrazione, al rating operato dai «mercati». Questo contribuisce a misurare il grado di una fiducia nelle istituzioni politiche nazionali «altra» rispetto a quella degli elettori, o dei partner nelle relazioni internazionali. Questo esempio non è isolato, ma fa parte di una varietà più ampia di caratteristiche assunte dalla politica contemporanea, che si può mettere in relazione con l'esercizio di un ruolo da parte degli attori economici nel co-determinare forme e conseguenze dei processi politici. Di per sé questo ruolo costituisce un classico oggetto di analisi delle scienze sociali. Tuttavia, oggi esso merita una rinnovata attenzione come oggetto di ricerca e

interpretazione teorica, perché i processi di globalizzazione e neoliberalizzazione, insieme alla “società della conoscenza” hanno creato contesti adatti per lo sviluppo di strategie e pratiche politiche degli attori economici innovative e più incisive, che coesistono con altre storicamente consolidate.

Obiettivo dell'articolo è fare il punto su queste modalità emergenti, cercando di fissarne le caratteristiche già evidenti e individuarne i lati ancora oscuri, sui quali delineare un possibile percorso di ricerca e interpretazione. L'ipotesi di base è che per capire alcune importanti trasformazioni della politica contemporanea sia utile studiare come e perché gli attori economici riescano non solo a ottenere di volta in volta output favorevoli dalle decisioni politiche, ma anche a plasmare le visioni che orientano e legittimano sia queste decisioni sia, più generalmente, le azioni politiche, ossia importanti componenti istituzionali di entrambe in senso sociologico. Queste visioni testimoniano di un apparentemente crescente isomorfismo cognitivo e normativo fra politica e mercato. Se ciò fosse confermato, non vi sarebbero solo conseguenze rilevanti per l'analisi scientifica della politica, ma anche un rischio concreto di depotenziamento della politica come rappresentanza e confronto democratici. Per illustrare e approfondire questa ipotesi sono ricostruite e discusse alcune tesi presenti nella letteratura di ricerca (parr. 2 e 3) e presentate alcune evidenze derivanti da un'analisi di sfondo e da una preliminare discesa sul campo circa il ruolo svolto da un particolare tipo di impresa, le società di consulenza, nell'orientare strategie e azioni di *policy* (par. 4).

2. Come e perché le imprese svolgono un ruolo politico: trasformazioni storiche e teorie sociali

Le scienze sociali hanno studiato le azioni degli attori economici volte a influenzare la politica da diverse angolazioni disciplinari e teoriche e mettendone a fuoco attività e aspetti diversi. I principali, presentati sinteticamente in questo paragrafo, collocati nell'ambito delle teorie sociali che di volta in volta li hanno interpretati, riguardano i motivi (le conseguenze attese) per i quali gli attori economici assumono queste iniziative, le modalità con le quali essi cercano di influenzare la politica e i contesti che favoriscono lo sviluppo di diversi tipi di azione. Sinora è stato invece più difficile stabilirne di volta in volta le conseguenze effettive, un obiettivo che merita lo sviluppo di ricerca mirata.

I motivi dell'azione – Secondo una teorizzazione marxista di tipo «strutturalista», essere al servizio degli interessi economici è una caratteristica connotata allo stato nel capitalismo. Pur essendo strutturalmente dipendenti dal capitale e dalle strategie di accumulazione (Lang e Tenbücken 2006), gli stati

possono però realizzare una funzione egemonica a favore della classe dominante solo rendendosi indipendenti dalle pressioni quotidiane e dai tentativi di controllo esercitati dalle sue singole frazioni. Per questo il rapporto fra economia e politica riflette le possibili tensioni fra l'unità degli interessi imprenditoriali opposti a quelli dei lavoratori e la supremazia della frazione di volta in volta egemonica nei confronti delle rimanenti parti di capitale. Nel periodo keynesiano gli stati realizzavano questa funzione attraverso l'intervento nell'economia (capitalismo monopolistico di stato), legittimato attraverso l'universalismo della rappresentanza politica (Poulantzas 1968). Rappresentazioni di questo tipo colgono aspetti della realtà, ma rendono meno interessante analizzare le specifiche motivazioni e strategie di condizionamento imprenditoriale nei confronti dei *policy maker*, poiché i margini di *agency* sono ristretti in partenza dall'ipotesi di una deferenza di fondo della politica alle necessità del business (Paster 2015: 6).

Da prospettive di tipo più *agency* è piuttosto la dipendenza del capitale dalla politica a spingere le imprese a esercitare influenza sulla politica e le politiche (Kumar *et al.* 2015). Anche secondo un marxismo meno «strutturalista» (Miliband 1969; Lukes 2005) per capire come lo stato fornisca condizioni extraeconomiche favorevoli per le strategie di accumulazione è fondamentale ricostruire il ruolo esercitato dalla soggettività delle imprese. La principale prospettiva basata su questa premessa è quella pluralista, fondata sulla convinzione che i processi politici plasmino l'ambiente regolativo in cui operano gli interessi economici e che per questo raramente questi processi si svolgano al riparo di un'influenza del business (Lindblom 1977; Dahl 1982). Questa è ritenuta tanto forte e privilegiata da essere capace di volgere a proprio vantaggio gli interessi pubblici e i processi democratici (Lowi 1979), tanto da sostituire l'equilibrio pluralista del liberalismo con un "interest group liberalism" in cui quanto maggiori le risorse politiche controllate dagli attori economici, tanto maggiore l'influenza esercitata sulle decisioni. Questa influenza è finalizzata a ottenere risultati lungo diverse prospettive temporali. Da un lato procurandosi ambienti regolativi favorevoli per mantenere o migliorare le performance del business a breve termine (Kumar *et al.* 2015), attraverso vantaggi di tipo finanziario o fiscale, protezione da eccessiva o insufficiente concorrenza, riduzione dell'incertezza, oppure potenzialità di incrementare quote di mercato. Da una prospettiva teorica economica e di management strategico attraverso questo tipo di attività politica le imprese cercano «di usare il processo politico come fonte di vantaggi competitivi» (Vogel 1996: 159). Ossia, attraverso la ridefinizione delle *policy* con provvedimenti specifici pro-business cercano di ottenere vantaggi costosi da imitare o evitare per i loro concorrenti a breve termine (Oliver e Holzinger 2008). Da un altro lato, le imprese cercano di

ottenere contesti istituzionali e culturali più generalmente pro-market, ossia la legittimazione sociale e le condizioni regolative necessarie per ridurre i rischi delle strategie di accumulazione a lungo termine.

Nel complesso, la capacità delle imprese di mantenere o creare il proprio valore può dipendere dunque anche da fattori politici e questi due tipi di aspettative di benefici percepiti (Drutman 2015), spiegano i costi sostenuti per investire nell'attivismo politico di singole imprese e nell'azione collettiva del business attraverso organizzazioni associative. A loro volta, essendo la salienza o l'impatto previsto di specifiche regolazioni pubbliche sul business aziendale differenziati (Vogel 1996; Kumar *et al.* 2015) questi fattori possono spiegare la varietà delle azioni politiche delle imprese.

Le modalità dell'azione: le risorse impiegate – Questa varietà di azioni può essere tipizzata in vari modi. In primo luogo, gli attori economici possono avere nei confronti della politica da un lato atteggiamenti reattivi o di anticipazione (per quanto riguarda la *compliance* con le regolazioni politiche esistenti o previste), da un altro lato atteggiamenti difensivi, che possono dare luogo a iniziative proattive (influenza finalizzata a plasmare le politiche pubbliche, o a cambiare le regole della *compliance* nei confronti della politica) (Oliver e Holzinger 2008). Le ultime sono le azioni che qui più interessano. Gli stessi autori hanno individuato a questo proposito quattro prospettive teoriche dalle quali esaminarli: l'analisi delle politiche pubbliche, l'economia dell'azione collettiva e politica, la teoria della dipendenza delle imprese dagli *stakeholder* e dai governi e quella che si concentra, come si è visto, su motivi e condizioni che portano le imprese a impegnarsi in azioni politiche. Si può ipotizzare che la varietà di azioni corrisponda a una varietà di possibili strategie e che le imprese adottino tali strategie sulla base sia della loro capacità di interpretare il contesto, sia della pertinenza delle risorse che possono mobilitare, potenzialmente combinandole fra loro. Queste possono essere di più tipi – finanziarie, relazionali, amministrative e ideative – e il loro uso può essere diretto a influenzare principalmente la politica (*politics*), oppure le politiche (*policy*) (tavola 1).

Le risorse finanziarie sono le più semplici da usare. Consistono in versamenti legali¹ a partiti, candidati, campagne elettorali e membri di assemblee elettive, ufficialmente finalizzati al bene comune e alla democrazia (Claessens *et al.* 2008). Questi investimenti hanno come presupposto cognitivo una rappresentazione del processo elettorale come mercato politico, ossia il tra-

¹ Pratiche illegali di relazione con la politica (corruzione, collusione), finalizzate per lo più a ottenere vantaggi o misure specifiche sono diffuse e studiate anche dalle scienze sociali. In quanto tali esulano però dall'oggetto di questa trattazione.

Tavola 1. Forme di influenza delle imprese sulla politica e le politiche pubbliche secondo il tipo di risorse mobilitate

	Influenza sulla politica (<i>politics</i>)	Influenza sulle politiche (<i>policy</i>)
Risorse finanziarie	- Finanziamento di partiti, candidati, campagne di comunicazione	- Finanziamento di campagne di advocacy, think tank e issue lobbying
Risorse relazionali (pressione e persuasione, «capitale politico»)	- Relazioni privilegiate con partiti, governi e membri di assemblee elettive a varie scale - Esponenti del business in cariche politiche, a varie scale	- Pressione e lobbying (individuale o di associazioni) nei confronti di governi e membri di assemblee elettive, enti o agenzie regolative a varie scale - Negoziati con governi nazionali e locali su specifici progetti - Coinvolgimento in forme di governance e partnership pubblico-privato
Risorse amministrative (capacità di regolazione ed attuazione di norme; capacità gestionali)		- Mediazione di conflitti sociali, in forme «private» o in contesti neo-corporativi - Gestione for profit di servizi pubblici, erogazione o finanziamento di prestazioni di welfare corrispondenti a diritti di cittadinanza - Influenza sulle agende di regimi di governance transnazionale attraverso attività «para-legislative» di autoregolazione: governo delle supply chain, soft law, standard, Corporate Social Responsibility, Corporate Citizenship
Risorse ideative (conoscenze, discorsi)	- Costruzione della politica come mercato e degli attori politici come imprenditori attraverso consulenza (ad esempio: political marketing e branding, corporate identity dei candidati) - Fornitura di figurini per l'azione (web) e organizzazione (franchising party) derivati da modelli di impresa	- Ideazione dei codici di condotta nelle supply chain e management delle percezioni - Issue lobbying; informational lobbying - Consulenza sulle politiche (for-profit think tank, società di consulenza, grandi imprese) e sulla gestione pubblica

sferimento di modelli per l'azione e l'organizzazione che riguardano leader, candidati ed elettori (Pasotti 2010) dall'economia alla politica facilitato, come si vedrà (cfr. par. 3), da saperi esperti e imprese di consulenza. È stato notato che questa rappresentazione e le sue conseguenze pratiche comportano rischi per la democrazia. In particolare, quelli derivanti dalla riduzione dei cittadini a consumatori sono maggiori se si considera l'asimmetria che normalmente caratterizza le relazioni di mercato, in cui solitamente sono le preferenze dei consumatori ad essere plasmate dai produttori (Crouch 2011: 52). Come vedremo, gli impegni finanziari delle imprese possono essere diretti anche al sostegno di campagne di *advocacy* su specifiche questioni o al supporto di *think tank*², finalizzato ad avere accesso a informazioni, conoscenze e reti di *policy*, soprattutto per quanto riguarda opportunità di comunicazione diretta con i decisori pubblici. Questo produce delle conseguenze sulle strategie di marketing e visibilità, i tipi e tempi di attività, i prodotti e gli orientamenti culturali di queste organizzazioni. Proprio la mobilitazione politica degli interessi imprenditoriali, ad esempio, è stata una delle condizioni per la proliferazione dei *think tank* neoconservatori (o neoliberisti) negli USA dagli anni 1970 (Rich 2004: 49; 68 e ss.; Diletti 2009).

Risorse relazionali, o «capitale politico», sono quelle attivate per stabilire connessioni con la politica ed esercitare pressioni su di essa. Da una prospettiva elitista già C. Wright Mills (1956) aveva messo l'accento sull'inclusione dei leader delle grandi imprese nell'élite del potere, con legami sociali e culturali con le componenti politica e militare, cui L. Gallino ha più recentemente (2012) aggiunto i portatori di conoscenze. Da questa prospettiva è possibile ricostruire i legami fra leadership economica e politica, mediati in alcuni casi dai partiti politici, in altri dai governi, a seconda degli ordinamenti e delle storie politiche nazionali, così come da capitani d'industria o da organizzazioni associative a seconda delle caratteristiche dei settori economici. La fotografia del caso italiano nel periodo del centrismo e del centro-sinistra della cosiddetta "prima Repubblica" di J. La Palombara (1967) è stata aggiornata recentemente, mettendo a fuoco gli effetti esercitati sulla propensione degli interessi economici a intessere relazioni con la politica dalle trasformazioni economiche e, soprattutto, politico-istituzionali (Capano *et al.* 2014; Marangoni e Tronconi 2014) intervenute a partire dagli anni '90. Da questa angolazione

² I *think tank* sono definiti come «organizzazioni indipendenti, non basate su interessi o profitto, che producono expertise e si basano principalmente su di essa e sulle idee per ottenere sostegno e influenzare i processi di policy making» (Rich 2004), o come organizzazioni composte da esperti per condurre ricerca, produrre idee, conoscenza informazioni e strumenti tesi a orientare o influenzare il processo decisionale di specifiche *policy* (Diletti 2009; 2011).

è possibile anche studiare caratteristiche e conseguenze dell'impegno politico di esponenti delle imprese in cariche di governo (Kumar *et al.* 2015), o altre forme specifiche di partecipazione alla vita politico-istituzionale, come quelle delle imprese private in Cina dopo il 2002 (Feng *et al.* 2015).

Da una prospettiva pluralista, per capire i vantaggi derivanti dalle varie modalità di impiego di risorse relazionali sono state analizzate sia le azioni di singole imprese (dirette, o mediate da *lobbying* professionale), sia quelle di aggregati più ampi (frazioni di interessi capitalisti, come rendita, settori industriali o finanziari). Questa politica dei gruppi di interesse (*politics of interest groups*) – la formazione delle loro preferenze, i loro repertori di azione (*lobbying*, campagne, *advocacy*, supporto diretto e indiretto a partiti, candidati e leader) – permette di capire le tensioni fra competizione, cooperazione e coordinamento degli interessi economici (Drutman 2015; Paster 2015: 2).

Oltre a promuovere queste attività di pressione le imprese possono negoziare con la politica, facendosi coinvolgere o proponendosi per essere introdotte più o meno formalmente (attraverso consultazioni, audizioni, partecipazione a commissioni, comitati o, in Italia, “conferenze di servizi”³) nelle procedure di formulazione e gestione di azioni pubbliche. I processi di scambio che si realizzano sono resi possibili dalla dipendenza reciproca di business e governi. Come vedremo, la globalizzazione ha valorizzato la possibilità per le imprese di usare l'*exit* (delocalizzazioni e disinvestimenti) come risorsa negoziale (Crouch 2003; Veldman 2013). Anche per contrastare questa opportunità, la politica ha sviluppato strategie di incorporazione degli attori economici, specialmente nei processi locali di azione pubblica, dando luogo a sistemi di governance e forme di *partnership*, talvolta nella forma di «regimi urbani» (Stone 1989), spesso viste come espressione dell'interdipendenza fra pubblico e privato e di un superamento della divisione del lavoro fra di essi (Scherer e Palazzo, 2012). Questo coinvolgimento fornisce alle imprese l'opportunità di assumere responsabilità politiche, partecipando alla guida delle azioni che forgiavano il loro ambiente regolativo, plasmando o negoziando il loro «spazio di dipendenza» da risorse fornite da ambienti regolati, su scala nazionale o locale (Cox 1998).

³ Alla conferenza di servizi, in cui i soggetti pubblici di volta in volta competenti concordano “pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso” necessari per lo svolgimento di attività di privati, partecipano portatori di interessi pubblici, privati o diffusi costituiti in associazioni o comitati. (Legge 7 agosto 1990, n. 241, modificata da ultimo dal D. Lgs. 127 del 2016). Interessante notare come questa normativa venga comunicata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri come un decreto che “ha come obiettivo garantire regole e tempi certi agli investitori” (28 Luglio 2016, <http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/riforma-della-pa/28-07-2016/vigore-la-nuova-conferenza-di-servizi>).

Il concetto stesso di governance, riferito alle reti fra politica, amministrazione, interessi economici e sociali nella produzione di azioni pubbliche, origina dalla traslazione verso la politica, attraverso un processo di disseminazione transnazionale, di quello di «corporate governance». Quest'ultimo è entrato in auge negli anni 1970 per descrivere processi e forme organizzative delle imprese, sottoposte a innovazioni in risposta a una crisi di legittimazione del management delle grandi società nei rapporti con azionisti e consumatori e per cercare risposte a domande sociali e politiche sul potere del business. Le finalità delle riforme della corporate governance consistevano quindi non solo nella ricerca di meccanismi di gestione più funzionali, ma anche nel guadagnare legittimazione attraverso l'incorporazione delle critiche e l'ideazione di forme di responsabilizzazione delle élite imprenditoriali adatte alle caratteristiche assunte dalle pratiche di accumulazione (Eagleton-Pierce 2014). Il valore normativo di queste riforme e delle idee su cui si basano è replicato in campo politico dal concetto di «Good Governance», oggetto di investimenti promozionali da parte di organizzazioni internazionali, *think tank* e consulenti.

Le imprese possono svolgere un ruolo politico proattivo non solo mobilitando risorse finanziarie e relazionali, ma anche riempiendo vuoti regolativi lasciati dalla politica e gestendo funzioni tipicamente pubbliche. In questi casi mettono a frutto risorse e capacità di tipo amministrativo. In particolare, specialmente su scala transnazionale, laddove l'assenza di istituzioni politiche di forza pari agli stati nazionali rende difficile trovare interlocutori cui valga la pena indirizzare azioni di *lobbying*, le grandi imprese esercitano un ruolo politico non tanto influenzando dall'esterno la produzione di regolazione pubblica attraverso pressioni, ma come *insider participant*, divenendo cioè protagoniste «dall'interno» di sistemi auto-regolativi o para-legislativi (Crouch 2011, 126, 133). Le imprese multinazionali producono così norme che per la loro applicazione (*enforcement*) prescindono da un potere governativo, come nel caso della *soft law* (Scherer e Palazzo 2012). Queste norme riguardano ad esempio il lavoro, le tecnologie, la condivisione delle conoscenze, i codici di condotta, e costruiscono regimi di governo delle attività economiche all'interno delle rispettive reti di relazioni nella catena di produzione e distribuzione (*supply chain*) (May 2015). Queste giurisdizioni sono auto-governate attraverso varie modalità e risorse. Da un lato c'è una componente gerarchica basata sulla proprietà, che richiama i processi di governo degli stati fondati sull'autorità (Ciepley 2013). Da un altro lato, il controllo sull'allocazione delle risorse fondamentali da parte delle imprese poste al centro delle catene ha caratteristiche più simili a quelle che gli attori pubblici usano per ricercare compliance nei sistemi di governance, attraverso mix di cooperazione e competizione

all'interno di relazioni di tipo reticolare. Un esempio è dato dagli impegni di cosiddetta "responsible care", attraverso i quali le imprese chimiche globali si impegnano a perseguire un'etica di management sicuro e di eccellenza delle performance, contribuendo a «un ambiente più salutare, standard di vita migliori e migliore qualità della vita per tutti»⁴. Un altro è dato dai due concetti, fra loro associati, di Corporate Citizenship (le imprese considerate attori politici alla stregua di cittadini) e di Corporate Social Responsibility (le azioni volontarie derivanti dalla consapevolezza da parte delle imprese che i loro affari hanno impatti sul resto della società, a partire dai loro *stakeholder* e dall'ambiente).

Il primo, emerso dagli anni 1980 nella letteratura manageriale sul ruolo sociale del business, è interpretato come l'acquisizione di uno status che legittima le imprese a intervenire nei processi politici, poiché si riferisce a un loro ruolo nell'amministrare i diritti di cittadinanza degli individui fornendo servizi e facilitando la fruizione di diritti civili⁵. Sul piano discorsivo questo impegno politico è motivato da valori sociali, che però legittimano opportunità dirette o indirette di business: nel Nord del mondo per compensare prestazioni di welfare tagliate dai processi di neoliberalizzazione; nel Sud per sostituire prestazioni pubbliche inesistenti, ad esempio scuole, ospedali, infrastrutture per la mobilità, come accade per le imprese cinesi in Africa (Matten e Moon 2013). Insieme alla Corporate Social Responsibility può essere vista come una filantropia strategica, finalizzata a raccogliere frutti in termini di capitale sociale e reputazionale, da molti ritenuta prevalentemente rispondente a interessi di profitto e legittimazione sociale delle imprese (Bannerjee 2998; Macdonald 2014; May 2015) attraverso usi strumentali degli immaginari di sostenibilità ambientale e sociale.

Indipendentemente da tali usi, queste forme di esercizio di potere e responsabilità delle imprese su scala globale (Macdonald 2014), o nell'ambito di validità di specifici accordi internazionali o sistemi di autoregolazione (Scherer e Palazzo 2012; Veldman 2013) possono avere conseguenze pratiche simili a quelle delle regolazioni politiche. Anche se in termini giuridici è assai difficile equiparare le imprese ai cittadini, questo ruolo regolativo le fa considerare *policy maker* che esercitano di fatto un diritto simile alla cittadinanza. In assenza di una «democrazia degli stakeholder» e del tipo di *accountability*, controllo e

⁴ <https://www.icca-chem.org/responsible-care/>.

⁵ In occasione del World Economic Forum del 2002 (New York) l'idea di una Global Corporate Citizenship è stata oggetto di un accordo formale fra 34 delle maggiori multinazionali. Si ritrova inoltre nelle pratiche discorsive di imprese come ExxonMobil, Ford, Nike, Nokia, Toyota, così come nel Global Compact delle Nazioni Unite, o nella certificazione di Social Accountability 8000 (<http://www.sa8000.info>; <http://www.saasaccreditation.org/certifacilitieslist.htm>).

legittimazione democratica che caratterizza le istituzioni politiche (Matten e Crane 2005; Danielson 2005), ciò però incrementa il deficit democratico complessivo della politica e delle «costituzioni di fatto» (Crouch 2011: 135 e ss.). Non è un caso, come è stato notato, che l'ascesa della Corporate Citizenship e della Corporate Social Responsibility corrisponda storicamente al declino della cittadinanza sociale e alla sua sostituzione con una cittadinanza di mercato (Plehwe 2016).

Forme di azione politica delle imprese basate su risorse amministrative consistono anche nell'esercizio *for profit* o meno di funzioni pubbliche privatizzate, attraverso forme di gestione o di partecipazione azionaria (Faccio *et al.* 2006). Questo può accadere anche alla scala locale o nazionale. Esempi italiani sono dati dai settori dei servizi (trasporti, *utilities* locali), o dal finanziamento di progetti del cosiddetto «secondo welfare» da parte delle fondazioni bancarie, che emergono così come attori chiave della governance locale, non solo come sostenitori dall'esterno di specifiche politiche ma anche, direttamente o indirettamente, come *policy maker* (Ravazzi 2016)⁶.

I contesti dell'azione – Lo sviluppo di forme di attività politica delle imprese basate su risorse finanziarie, relazionali o amministrative può essere facilitato o meno dai contesti in cui si realizza. Nella fase “keynesiana”, o dell'interventismo pubblico, la ricerca da parte degli stati del consenso politico delle imprese sulla crescita del proprio coinvolgimento nell'economia le ha aiutato a pensare alle loro strategie e preferenze sulle politiche in modo più collettivo, organizzando i loro interessi di classe. In questo contesto la dipendenza dei processi di creazione e riproduzione di valore dalla regolazione politica ha riguardato principalmente la soluzione dei conflitti industriali. Regolazioni di tipo neocorporativo delle relazioni industriali tipiche delle «economie coordinate di mercato» (Hall e Soskice 2001) hanno anticipato alcune delle successive forme di governance (Segatori 2012), favorendo il coinvolgimento istituzionalizzato delle imprese nel *policy making*, ma sottoponendolo nel contempo a dei vincoli. Queste pratiche sono state poi assunte e trasformate in quelle seguite dall'Unione europea per favorire l'accesso degli interessi economici alle arene decisionali (Rasmussen 2015). Politicizzazione delle imprese

⁶ Ad esempio, la Fondazione Cariplo attraverso la Fondazione Housing Sociale ha promosso «una serie di interventi innovativi portando al centro del dibattito a Milano il tema della coesione sociale» (Briata *et al.* 2017). Ha inoltre finanziato progetti finalizzati a rispondere a problemi collettivi come quello ambientale attraverso «lo sviluppo di iniziative che, facendo leva sulle potenzialità ambientali, sociali ed economiche del territorio d'intervento, siano finalizzate all'accrescimento della resilienza delle comunità territoriali rispetto ad aspetti di criticità ambientale localmente individuati» (<http://www.fondazionecariplo.it/it/bandi/ambiente/bando-con-scadenza-comunita-resilienti-2016.html>).

e privatizzazione della politica sono state interpretate in quel periodo storico come due facce di uno stesso fenomeno. P. Farneti (1971: 85), riferendosi alle relazioni fra datori di lavoro e sindacati, affermava che «si ha una sorta di privatizzazione della politica se la mediazione dei conflitti avviene da parte delle strutture di interesse della società civile» (...) che «tendono a considerare il politico non come fine a sé stesso ma come uno strumento per i loro fini 'privati' rispetto a quelli politici».

Le trasformazioni intervenute con la globalizzazione e la neoliberalizzazione hanno modificato questo quadro e la stessa *political economy* dell'egemonia capitalista è in parte cambiata, con l'affermarsi dello «Stato regolatore» (La Spina e Majone 2000; Yeoung 2010). In particolare, la globalizzazione ha alterato i fattori spaziali delle dipendenze reciproche fra politica e business. Su scala globale, il ruolo delle imprese nella «non-state governance» (Macdonald 2014) transnazionale che regola almeno in parte la *global political economy* ha alcune delle caratteristiche sopra esaminate. Su scala locale, l'accresciuta mobilità del capitale ha ampliato la capacità degli investitori di influenzare le scelte pubbliche, quando le loro minacce di disinvestimento sono credibili, ma non ne annulla la dipendenza da alcune specificità dei luoghi (Cox 1998), ad esempio a causa dei *sunk investments* (Savitch e Kantor 2002; Crouch 2011), o della concentrazione di funzioni privilegiate per i processi di accumulazione come quelle offerte dalle «città globali» (Lefèvre 2009). Una dipendenza che li incentiva a coinvolgersi nei processi politici. Dal canto loro, i *policy maker* locali hanno capacità variabili di negoziare con il capitale mobile intenzionato a realizzare investimenti nelle città, migliori in circostanze di crescita economica e se supportati dai governi nazionali (Savitch e Kantor 2002).

I processi di neoliberalizzazione che hanno accompagnato la globalizzazione hanno promosso l'affermazione del mercato come modello efficace per l'esercizio delle funzioni pubbliche, legittimando quei processi di depoliticizzazione che hanno a che fare con la «governamentalità» neoliberista, (Foster *et al.* 2014). Un modo in cui vengono realizzati questi processi consiste proprio nel lasciare spazi per il ruolo regolativo delle imprese visto sopra (Sadler e Lloyd 2009), favorendo una visione non solo economicamente strumentale, ma anche più propriamente politica della responsabilità delle imprese. Questo loro impegno proattivo è coerente, a seconda dei contesti di azione, con modelli depoliticizzati, de-statizzati, eterarchici, auto-regolativi e deliberativi di politica e di governance (Scherer e Palazzo 2012). In questi modelli l'impegno politico del business è favorito, come è stato fatto notare criticamente, dall'attribuzione anche giuridica di diritti di parola e azione (*corporate political agency*) nella sfera politica alla stregua di «cittadini» o «soggetti» politici reificati, ma non reali (Veldman 2013).

3. Un fenomeno e un tema emergenti: l'influenza ideativa delle imprese sulla politica

Una diversa e apparentemente più innovativa modalità di influenza delle imprese nei confronti della politica è basata sull'uso di risorse ideative. Attori come i *think tank* a seguito di committenza privata, *for-profit think tank*, imprese di consulenza e, in alcuni casi, anche grandi imprese industriali e di servizi influenzano la politica e le politiche attraverso la fornitura di conoscenze applicate che hanno significative implicazioni normative. Così come il marxismo, l'elitismo, il pluralismo, le teorie della governance e la letteratura manageriale offrono strumenti per interpretare il ruolo politico delle imprese fondato su risorse finanziarie, relazionali e amministrative, approcci all'analisi del potere politico e delle azioni pubbliche centrati sui processi di costruzione di senso e significati e sulle dimensioni tanto normative quanto cognitive delle idee (Campbell 2002) possono essere utilizzati per capire se e come gli attori economici siano capaci di produrre accettazione e legittimazione di specifiche forme di azione e agende politiche come basate su conoscenze razionali e oggettive (Bock 2014).

Attraverso le prospettive di analisi argomentativa, discorsiva e interpretativa della politica (Fischer e Forrester 1993; Moini 2015; Durnova *et al.* 2016) è stato infatti studiato anche il ruolo politico dei portatori di conoscenze ed expertise, ossia di scienziati, esperti e *think tank*. È possibile collocare questi attori all'interno delle comunità epistemiche (Haas 1992), per studiare il modo in cui varie forme di *advocacy* influenzano l'*agenda setting* (Kingdon 1984; Sabatier e Jenkins-Smith 1993) e i processi di *policy framing* (Rein e Schön 1993), concettualizzati come conflitti che ristrutturano i campi di azione e possono riorientare le politiche (Daviter 2011).

È stato rilevato come, al pari di questi attori della conoscenza, le imprese possano partecipare ai processi di *policy* portando visioni e saperi attraverso contratti di consulenza con le istituzioni e divenendone partner all'interno dei sistemi di governance (Beveridge 2012). O come possano, invece, mettere a frutto le loro capacità cognitive e argomentative in contesti la cui regolazione è intenzionalmente ispirata a un modello discorsivo e deliberativo di democrazia (Scherer e Palazzo 2012). In entrambi i casi si pone un problema di accesso selettivo alle arene in cui si formulano politiche pubbliche. L'ammissione di questo tipo di partecipanti all'azione politica evidenzia l'importanza dei rapporti dei processi cognitivi di «puzzling» con processi più *hard*, di «powering» (Wesseling e Hoppe 2012), contese di potere in cui rilevano autorità e interessi. Anche per questo le prospettive di analisi discorsiva e interpretativa si rivelano utili a condizione di essere in grado di superare i rischi insiti nelle accentuazioni costruttiviste unilaterali (Sum e Jessop 2013; Moini 2015). Sul

piano conoscitivo è utile, in altri termini, focalizzare il ruolo delle idee nei processi politici, ma anche la loro interdipendenza da un lato con specifici interessi e dall'altro con fattori strutturali (economici, storici, istituzionali). A questo proposito, da una prospettiva marxista è possibile studiare l'influenza delle classi sociali sulla politica o soprattutto, in questa fase storica, di frazioni della classe capitalista, anche attraverso la teoria dell'egemonia, in cui il ruolo di culture e saperi è centrale per capire il potere. In particolare, per spiegare il ruolo politico delle conoscenze è possibile fare tesoro della prospettiva teorica della "Cultural Political Economy", che si propone di organizzare un incontro fra Marx, Gramsci e la *governmentality* di Foucault (Sum e Jessop 2013), assumendo proprio il *sense making* e la costruzione di significati come momenti costitutivi dell'influenza degli interessi sui processi politici.

Anche il potere ideativo degli attori economici viene agito esercitando influenza sulla dimensione cognitiva, rispettivamente della politica (*politics*) e delle politiche (*policy*).

Per quanto riguarda la dimensione di *politics*, l'affermazione di alcuni modelli di azione e organizzativi solo in parte nuovi dimostrano come i processi di mercatizzazione della politica siano imputabili anche all'influenza cognitiva delle imprese. Questa è esercitata da un lato indirettamente, fornendo un contesto culturale che individua nell'impresa un sistema di valori e di forme efficaci di azione adattabili alla politica; dall'altro direttamente, attraverso le attività di imprese di consulenza politica, che si occupano di commercializzare i principali figurini per l'innovazione. I modelli utilizzati sono basati sul trattamento di partiti e leader come imprese in competizione in un mercato politico comprensibile in termini di «giochi strategici» (Aalberg *et al.* 2012) e coerenti con una rappresentazione, proveniente dalla teoria economica, della politica rappresentativa in termini di un mercato in cui agiscono imprenditori e consumatori auto-interessati. Dalle prospettive di Rational Choice e Public Choice sono stati analizzati il *political marketing* nelle sfide elettorali e la comunicazione politica assistita da consulenti professionali (Harrop 1990; Scammell 1999). Le cornici interpretative così fornite sono traslate in modelli per l'azione, come il *political branding* e la *corporate identity* dei candidati, affidati alla consulenza professionale di *spin doctor* e altri specialisti.

Sul piano organizzativo spicca invece la regolazione dei rapporti fra livello nazionale e locale delle formazioni politiche attraverso il modello del «partito in franchising» (Carty 2004) tratto evidentemente da una delle conformazioni delle imprese contemporanee, come quelle commerciali o alcune agenzie immobiliari, applicato in Italia ad esempio per descrivere le caratteristiche della politica a Roma (Tocci 2009). Una seconda evidenza è data da Internet come modello non solo di comunicazione, ma anche di attivismo e di orga-

nizzazione politica. In Italia il Movimento 5 Stelle ha messo a frutto «l'auto-narrazione presente nella pubblicistica del management delle grandi imprese informatiche, diffusa in ambito accademico dalla letteratura manageriale e ripresa da una pubblicistica di inclinazione tecno-utopistica» (Caruso 2016). Le funzioni di intermediazione sono svolte da soggetti privati adattando il modello delle grandi imprese come Google, con modalità non soggette a vincoli di *accountability* (Biancalana 2014). In questi processi di traslazione conoscenze e consulenze sulle forme di azione e organizzazione politica sono proposte come merci, sottratte quindi a forme di validazione e responsabilità (Bock 2014: 385) che non siano il successo di mercato e la reputazione guadagnata presso i clienti, mentre metodologie di ricerca e dati sono scarsamente divulgati.

Per quanto riguarda invece le politiche, ad essere potenzialmente condizionate sono da un lato le cornici di senso più generali (metaframe) dell'azione pubblica, con effetti che alimentano «depoliticizzazione discorsiva». Si tratta di una convergenza delle preferenze verso un'unica costruzione cognitiva e valoriale della realtà, che riguarda gli indirizzi di fondo delle regolazioni pubbliche e gli assiomi su cui si fondano, presentati come privi di margini effettivi di scelta. Fra questi un "regime di verità" apparentemente indiscutibile è che gli interessi del business corrispondano all'interesse generale della comunità (Flinders e Buller 2006), e che gli stessi interessi possano soddisfare anche finalità ambientali e sociali, presentate in forma di «bene comune», come nel caso già considerato della Corporate Social Responsibility. Da un altro lato, sono influenzati i *frame* di specifici ambiti di azione e di management pubblico, attraverso i quali tale rappresentazione può dare luogo alla conformazione delle preferenze politiche in modo più concreto. Un obiettivo può consistere nel legittimare agende politiche che per le imprese interessate creano opportunità di profitto, anche a breve termine.

Entrambe le dimensioni sono accomunate dall'adozione di forme, strumenti e parametri di valutazione dell'azione collettiva maturati in ambito economico come *best way* per risolvere i puzzle del governare e dell'organizzare funzioni pubbliche. L'effetto di questo riferimento cognitivo e normativo è un crescente isomorfismo fra politica e mercato, meritevole di particolare attenzione specialmente nei settori in cui i processi di regolazione politica rischiano di essere «catturati» dagli interessi delle imprese proprio attraverso il controllo dell'expertise necessaria (Crouch 2011: 72). Ne sono un esempio particolarmente calzante quelle forme contemporanee di innovazione economica e imprenditoriale che richiedono un sostegno regolativo della politica, come le narrazioni e le pratiche di Social Investment, Social Entrepreneurship e Innovazione Sociale (Dey e Steyaert 2010; Whitfield 2012). Queste sono basate su

e alimentano relazioni fra società, mercato e politica che vanno oltre la «vecchia» governance a leadership pubblica. Sono infatti le imprese, comprese quelle «sociali» che, nel ricercare e coltivare nuovi mercati e nell'«assicurarli» per mezzo di relazioni con le società e i governi locali, svolgono funzioni di guida dell'azione collettiva attraverso le loro capacità ideative.

Un elemento discorsivo che esercita influenza sulle percezioni delle possibilità di azione da parte di ciascun partecipante all'azione pubblica (Fuchs 2007; May 2015), è presente anche nel modo in cui le imprese globali svolgono le già considerate funzioni di governance delle catene di produzione e distribuzione, attraverso i codici che regolano e normalizzano comportamenti e pratiche all'interno di queste reti. O, ancora, nell'affidamento di effetti regolativi a tecnologie o a procedure tecnicizzate di supporto a decisioni che, per essere legittime, più che essere prese attraverso processi democratici, devono dimostrare di essere *evidence-based*, secondo uno standard valorizzato ad esempio in vari ambiti di azione dell'Unione europea. Non a caso una fonte di legittimazione delle cosiddette “data driven decision” è l'idea che «chi prende decisioni in ambito pubblico non può ignorare il movimento di “data driven innovation” che si sta sviluppando nel settore commerciale» (Bove 2014). Va anche oltre l'imitazione di specifiche pratiche aziendali l'individuazione *tout court* della «forma impresa» come soluzione ai dilemmi organizzativi e istituzionali dell'azione collettiva nel campo non solo della *politics*, come si è visto, ma anche delle politiche e dei servizi pubblici. I discorsi che costruiscono, metaforicamente o letteralmente, gli attori dei sistemi politici e le loro azioni in termini di impresa hanno cioè un'elevata capacità performativa e forniscono modelli organizzativi per la gestione di azioni pubbliche in pressoché tutti i settori⁷. Richiamando Foucault, Veldman (2013: S27) individua nella forma societaria «una successione di idee di ‘soggettività’ strettamente intrecciata con i campi politico, giuridico ed economico come ambiti di conoscenza e potere». Essa provocherebbe una «scomparsa» dello stato perché «modifica la costituzione che tiene insieme questi costrutti, inclusi la cittadinanza e lo stato».

Le forme di azione in cui si realizza questa influenza ideativa delle imprese sulla politica sono diversificate quanto i soggetti che ne sono protagonisti. Consideriamo brevemente le pratiche di *issue* e *informational lobbying*, il ruolo dei for profit *think tank* e delle imprese di consulenza.

Combinando le risorse ideative con quelle finanziarie, il business può plasmare le credenze di altri attori circa gli effetti delle scelte di *policy* – anche

⁷ Esempi recenti nel caso italiano sono le SpA TAV ed EXPO (Leonardi e Secchi 2016), oltre al prevalere di questa forma giuridica e del modello collegato di *corporate governance* nel settore delle *utilities*.

se non necessariamente ciò riguarda nella stessa misura il grande pubblico e i *policy maker* – attraverso campagne mediatiche (Paster 2015: 9) e attività di *issue lobbying*, uno sviluppo in senso cognitivo delle attività di *lobbying* che consiste nel cercare di plasmare l'«ambiente intellettuale» in cui si svolge il decision making. Si tratta di «una forma sofisticata di lobbismo che sostiene idee e proposte di riforma, attorno alle quali crea una coalizione di interessi che delega al *think tank* la costruzione del consenso nell'opinione pubblica (...) un clima culturale propizio a questa e a altre proposte» (Diletti 2009: 91). In altri termini, anche se una relazione strumentale non può essere sempre data per scontata (Plehwe 2014), le imprese finanziano *think tank* e attività di discussione e ricerca per assicurarsi che le loro preferenze e i *frame* all'interno dei quali esse acquistano significato siano non solo disponibili e conosciuti (Drutman 2015), ma anche efficaci nell'influenzare le decisioni. Poiché una componente specifica della dipendenza della politica dall'economia consiste nelle asimmetrie cognitive, che riguardano ad esempio il controllo delle informazioni di cui il business può avere il monopolio, una forma di influenza politica è costituita da un *informational lobbying* (Klüver 2012) discorsivamente argomentato, con il quale questi attori possono entrare a far parte dei «regimi di conoscenza» (Campbell, Pedersen 2014: 3) che generano e comunicano idee ai *policy maker*, spesso in forme simili ai «regimi di verità» di M. Foucault (1977). È stato riscontrato che informazioni tecniche e informazioni politiche ai *policy maker* sono entrambe risorse usate dai gruppi di pressione per orientare le politiche dell'Unione europea (De Bruycker 2016).

La costruzione, traslazione, legittimazione e naturalizzazione di tali regimi di conoscenza attraverso “metaframe”, *frame* specifici e credenze favorevoli al business, a lungo e breve termine, è una possibile conseguenza anche della consulenza manageriale applicata alle politiche. I due attori principali sono in questo caso i *for-profit think tank* e le imprese di consulenza, tipi di organizzazioni che hanno ampi margini di coincidenza⁸. Il ruolo di questi portatori di conoscenze, avviato con l'interventismo keynesiano, è cresciuto a partire dagli anni 1980 con la necessità di aiuto tecnico per scegliere come e dove tagliare le spese pubbliche (ad esempio le “spending review”) e affermare i parametri *businesslike* del New Public Management e, dagli anni 1990, come partner nella governance (Beveridge 2012). Le potenzialità – e alcuni proble-

⁸ Secondo R. Sobhann (2009: 438), la distinzione fra un *think tank* e un'organizzazione di consulenza deriva dalla proprietà della sua agenda. Le organizzazioni che dipendono da ricerca commissionata in cui la missione e l'agenda derivano da un donatore esterno devono essere considerate come organizzazioni di consulenza. Questo aspetto sembra però accomunarle ai *for-profit think tank*, più che distinguerle da essi.

mi – di questo fenomeno come oggetto di ricerca sociologica sono esplorati nel paragrafo successivo. Di seguito sono offerti preliminarmente alcuni elementi definitivi e descrittivi.

I *for-profit think tank* sono, come i *think tank*, «organizzazioni che fanno ricerca sulle politiche», ma hanno la particolarità di essere «affiliate a grandi imprese», o semplicemente di operare con «fini di profitto» (...) introducendo conoscenza esperta nel decision-making per evidenziare possibili alternative, i loro costi e conseguenze (McGann 2015: 7; 9). Si differenziano per questo dagli altri *think tank* e non sono infatti menzionati nelle tipologie italiane, in cui figurano *think tank* personali, *policy oriented*, *policy forum* e organizzazioni di memoria e cultura politica (Diletti, Di Gianmaria 2014). I *for-profit* però svolgono o imitano funzioni dei *think tank policy oriented* e *policy forum* e perciò costituiscono per questi ultimi una sfida competitiva.

Per quanto riguarda la consulenza occorre invece distinguere fra singoli professionisti assunti a contratto nelle amministrazioni, talvolta con l'assegnazione di compiti temporanei alla guida di *task force* con missioni di cambiamento (Jupe e Funnell 2015; Beveridge 2012), e le imprese di consulenza, specialmente di grandi dimensioni e con connessioni transnazionali, le quali hanno vari tratti in comune con i *for-profit think tank*: si dotano di servizi o dipartimenti che funzionano come quelli dei *think tank*, fanno prodotti simili, usano i mezzi di comunicazione, hanno relazioni dirette con i clienti politici. Le imprese di consulenza globali con divisioni locali, come le “quattro grandi” multinazionali del settore⁹ o dalle dimensioni minori, sono un caso specifico di glocalizzazione economica e culturale, poiché la matrice culturale comune e centralizzata consente loro di commercializzare prodotti locali potenzialmente differenziati, ma legittimati da un marchio globale. Rispetto ad altre imprese attive nei contesti urbani, quelle di consulenza sono considerate “iper-nomadi”. Al pari delle imprese finanziarie possono anche non essere particolarmente grandi, ma svolgono un ruolo essenziale nei processi di sviluppo locale perché sono coinvolte nel design e assemblaggio di molti progetti e, operando in tutto il mondo, contribuiscono a diffondere soluzioni istituzionali, tecnologie e mode (Lorrain 2015). Molti processi di privatizzazione, ad esempio, sono stati gestiti attraverso un ruolo preminente di «manager della governance» svolto di consulenti (Beveridge 2012), provenienti per lo più da imprese di accountancy (Jupe e Funnell 2015). Infine, molte grandi imprese,

⁹ Si tratta di PricewaterhouseCoopers, Ernst & Young, Deloitte LLP, KPMG (che hanno sviluppato nel 2015 ricavi per complessivi 123,74 miliardi di dollari, 127,7 nel 2016), ciascuna delle quali è una rete di società che condividono standard di qualità e un brand (<http://www.big4accountingfirms.org>)

come i giganti del settore ICT, sviluppano direttamente proprie divisioni ricerca e sviluppo che “insegnano” ai partner pubblici modelli di azione e di governo basati su specifiche visioni del mondo compatibili con il proprio business. In Italia lo fanno ad esempio IBM, Cisco, Microsoft, Siemens, Huawei nel caso del paradigma Smart City e del giro di affari ad esso associato (d’Albergo 2015).

Come e perché si sviluppano mercati della consulenza nel settore pubblico? La produzione di azioni pubbliche è caratterizzata da una crescente complessità, dovuta non solo alle sfaccettature dei problemi da affrontare, ma anche alla crescente e differenziata mole di dati e informazioni resi disponibili dalla *knowledge society* sia sui problemi stessi, sia sulle linee di azione adottate, gli strumenti e gli effetti prodotti in altri contesti temporali o spaziali. Gestire o ridurre questa complessità richiede conoscenze ed expertise, di cui gli attori politici difettano e il cui controllo conferisce agli attori della conoscenza (*think tank*, consulenti, grandi imprese) risorse ideative da impiegare nel confronto con la politica. Questa spiegazione è basata in fondo sull’ipotesi che nel settore pubblico la consulenza risponda alle stesse necessità delle organizzazioni del settore privato: fornitura di competenze tecniche per affrontare la complessità, “impression management” simbolico, legittimazione e gestione dei cambiamenti (Howlett e Migone 2013: 243). Anche per spiegare il rapporto fra attori politici e fornitori di idee e conoscenze può quindi essere utilizzata una metafora di mercato: il bisogno di conoscenze per disegnare e legittimare le azioni da parte di leader e “attivisti” impegnati in specifici campi di azione pubblica come imprenditori di *policy* (Giuliani 1998) alimenterebbe una domanda di prestazioni esperte accomunabile, metaforicamente o letteralmente a seconda dei casi, a quella degli attori economici. Ossia, «ogni imprenditore politico cerca buoni manager per dirigere il ramo del marketing e quello della ricerca e sviluppo» (Diletti 2009: 76). Se i consulenti di *business innovation* aiutano le imprese ad affrontare sfide competitive, le pratiche da essi suggerite possono essere imitate dai *policy maker* come strumenti per prendere decisioni politiche e per la gestione pubblica dato che queste stesse pratiche possono essere legittimate, come si è visto, in nome di un più ampio interesse sociale.

Le idee dei consulenti sono spesso espresse attraverso *knowledge claims* basati su indipendenza e metodi scientifici “oggettivi”, che dovrebbero trasformare le controversie in fatti e, se condivise, in reti di sostegno abbastanza solide e stabili (Jupe e Funnell 2015), da produrre verità persuasive e accettate (Christensen e Skaerbaek, 2010, in Jupe e Funnell 2015). Riclassificare poste in gioco potenzialmente politiche di domande e conflitti sociali in termini di questioni che possono essere risolte attraverso l’innovazione nei metodi e nelle tecniche è, in questa chiave, una forma di depoliticizzazione finalizzata da un lato a

rendere più agevole una riduzione della complessità che i governi devono affrontare, dall'altro ad affermare una governance «nella quale vengono prese decisioni politiche senza l'aria di farlo» (De Leonardis 2013: 138). Il business ne risulterebbe corrispondentemente politicizzato, riuscendo a indirizzare l'azione di governo attraverso capacità ideative perfino in relazione a temi che, avendo maggiore salienza politica ed essendo di interesse del grande pubblico, potrebbero essere considerati meno soggetti a tale influsso (Culpepper 2011, cit. in Paster 2015). Per fare un esempio, consideriamo il caso della crisi attuale dei rifugiati, che ha implicazioni sia valoriali, sia di consenso politico, sia pratiche. Per affrontarle il governo tedesco ha incaricato la società globale di consulenza McKinsey & Company di ridurre i tempi di attesa per la gestione delle domande di asilo, mentre altri paesi hanno attivato consulenze locali¹⁰. Secondo il CEO della britannica Management Consultancies Association, questa opportunità richiede alle imprese di consulenza uno sguardo politico, consistente nel «capire punti di vista e prospettive di diversi stakeholder, siano essi governi o altri (...). I consulenti manageriali non possono duplicare o sostituire i governi, ma consigliarli su come anticipare i problemi»¹¹. Nel contesto della crisi e dell'austerità, sostiene sempre McKinsey, «oggi tutti i governi si pongono un imperativo categorico: recuperare produttività, per garantire un miglior servizio e maggiori benefici ai cittadini senza aumentare il livello di spesa. Molti governi nazionali, regionali e locali si avvalgono della nostra esperienza maturata nel settore privato per aumentare l'efficacia e l'efficienza delle istituzioni pubbliche e svolgere al meglio la loro missione istituzionale»¹².

4. Una prospettiva di ricerca: l'esempio del progetto Start City - The European House Ambrosetti

Al ruolo politico esercitato dalle imprese mobilitando risorse ideative sono state accostate alcune criticità. Questo ruolo e queste criticità possono essere analizzate considerando i *for-profit think tank* e le imprese di consulenza presi in esame nel paragrafo precedente come *proxy* delle imprese. La capacità della consulenza di migliorare l'azione e l'organizzazione politica è stata messa in dubbio perché, nonostante la sua asserita naturalizzazione come risposta in chiave di razionalizzazione alla crescente complessità e alla turbolenza dei

¹⁰ <http://www.consultancy.uk/news/2729/mckinsey-helps-germany-deal-with-the-refugee-crisis>.

¹¹ Alan Leaman, <http://www.consultancy.uk/news/2727/consultants-supporting-governments-with-refugee-crisis>.

¹² <https://www.mckinsey.it/settore/settore-pubblico>

cambiamenti, è stato ipotizzato che essa sia piuttosto una componente della turbolenza stessa e che contribuisca a riprodurla (Prince 2012). Nonostante le affermazioni circa la neutralità e l'obiettività dell'expertise dei consulenti, il modo in cui essa riduce l'incertezza per i decisori politici potrebbe non essere neutrale o imparziale (Bock 2014) e questo renderebbe possibile un «controllo privato sulle politiche» (Shaoul *et al.* 2007, in Beveridge 2012) da parte di imprese per propria natura auto-interessate, suscitando dubbi circa la compatibilità stessa dell'expertise con le fondamenta democratiche della politica. Politicizzazione degli attori economici e appropriazione privata della politica sarebbero due facce di una stessa medaglia, una «riduzione del politico all'economico» (Wilson e Swyngedouw 2014: 8), compatibile con la depoliticizzazione discorsiva prodotta da regimi di verità fondati, nel nostro caso, sulla costruzione cognitiva e normativa degli attori pubblici come imprese.

Queste criticità riguardano dunque aspetti importanti della politica contemporanea e suscitano anche gravi preoccupazioni. Tuttavia, esse sembrano ad oggi prive di significativi riscontri empirici ed è perciò opportuno considerarle come ipotesi da sottoporre a controllo euristico. Una ricerca difficile, se si tiene conto che le poche indagini disponibili alimentano scetticismo per ragioni metodologiche (Campbell e Pedersen 2014: 278) ed esso riguarda anche la generalizzabilità dei risultati di analisi di casi (Rozbicka 2016). Ad esempio, accedere al di là della documentazione pubblicata e attraverso interviste alle informazioni, spesso riservate, detenute dalle società di consulenza su metodologie e assunti del loro lavoro non è facile (Beveridge 2012; Bock 2014: 381). Tenendo conto di questi problemi, in questo paragrafo, limitatamente alla dimensione di *policy*, sono specificati alcuni obiettivi, indicati alcuni problemi metodologici e presentati i risultati preliminari di un'analisi sulle caratteristiche dell'offerta di consulenza da parte di un soggetto che in Italia ne fornisce sia alle imprese, sia alle istituzioni politiche.

Come capire se questo soggetto svolge un ruolo politico influenzando in modo determinante il *framing* dei problemi collettivi e la selezione delle misure di *policy*? In che modo gli immaginari proposti riducono effettivamente la complessità per i *policy maker*, aiutandoli a risolvere puzzle e/o a legittimare corsi di azione? È questa la funzione svolta dalla consulenza o ve ne sono di altre, magari meno manifeste? E come valutare se si verificano o meno slittamenti dei processi politici verso arene in cui discorsi e frame sono impostati dai consulenti (Beveridge 2012), producendo così effetti di depoliticizzazione discorsiva e cattura (o guida, o controllo privato) di questi processi?

Howlett e Migone (2013: 244) analizzando gli effetti della consulenza manageriale sulle imprese, ne hanno proposto una classificazione in tre tipi: cambiamenti effettivi e indirizzati verso uno stesso tipo di modello; capacità

delle organizzazioni di ibridare i suggerimenti; consigli solo superficiali e di moda, senza impatti sostanziali. Il *Go to Index* (McGann 2015: 29) valuta invece l'impatto dei *think tank* misurando la loro centralità negli *issue network*, le raccomandazioni considerate o adottate dai *policy maker* e il loro successo nello sfidare visioni convenzionali e procedure operative standardizzate di attori politici e amministrativi, ossia nell'introdurre innovazione. Per riconoscere le implicazioni cognitive e normative per le politiche di specifiche tecnologie discorsive utilizzate dalle imprese sono utili i due criteri delle raccomandazioni accettate e dei cambiamenti effettivi e orientati verso unico modello, ancorché ibridato, conseguenza che può essere peraltro accostata alla «depoliticizzazione discorsiva» menzionata in precedenza. Si tratta quindi di capire se e attraverso quali processi le credenze proposte siano capaci di orientare effettivamente i discorsi e le azioni pubbliche. Questo comporta, in un primo stadio di ricerca, operazionalizzare a fini di analisi qualitativa i sistemi di credenze offerti dalle imprese e le teorie per l'azione utilizzate, la loro collocazione entro sistemi discorsivi e cornici di senso, nonché le loro modalità di legittimazione per poter riconoscere, in un secondo stadio, quelli entrati a far parte degli immaginari che guidano la tematizzazione dei problemi di *policy* e delle relative soluzioni da parte degli attori istituzionali.

Per capire come ciò possa o meno avvenire è inoltre necessario ricostruire la consulenza come processo di interazione sociale, per quanto riguarda la costruzione del mercato e dei prodotti e le caratteristiche dei rapporti fra consulenti e clienti. In particolare, la condivisione tra di essi di valori, credenze e linguaggi è una «piattaforma semantica» preesistente oppure cambia dopo l'intervento, per effetto del «controllo di risorse simboliche primarie» – come nel caso dei *think tank* – (Diletti 2011: 354; 357) da parte di queste imprese?

In questa sede è possibile presentare in modo preliminare i risultati di un simile procedimento di ricerca. Il caso prescelto è il progetto Start City, realizzato fra il 2015 e il 2016 da una partnership fra The European House Ambrosetti (TEHA), l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) e Banca Intesa. TEHA è un gruppo di consulenza fondato nel 1965, che ha per missione¹³ fornire ai clienti – in primo luogo imprese private – soluzioni attraverso attività di consulenza direzionale, aggiornamento continuo, ricerca, summit, workshop e forum. Le ultime quattro attività lo connotano non solo come impresa di consulenza, ma anche come *for-profit think tank*, la cui elevata qualità e reputazione lo hanno fatto recentemente collocare al diciottesimo posto nel ranking dei migliori del mondo (McGann 2015: 107). Il principio

¹³ Quando non sono specificate altre fonti, le informazioni che seguono sono tratte dalla navigazione di <http://www.ambrosetti.eu>.

chiave che ispira la sua offerta di consulenza si riassume nel mettere il cliente in grado di sviluppare al meglio strategie competitive e nell'accelerarne la realizzazione. «Globalizzazione, cambiamento, competizione» sono le sfide di cui deve tenere conto una visione strategica, e non a caso il tema del “summit di Villa d'Este”, che dal 1975 è la *flagship* delle attività di forum di TEHA, è stato sempre «lo scenario di oggi e domani per le strategie competitive».

L'istituzione attraverso norme statali (legge 7 aprile 2014, n. 56, cosiddetta “Delrio”) delle Città Metropolitane, un nuovo ente di governo territoriale la cui leadership è sinora priva di mandato elettorale, ha reso necessario definirne identità e funzioni reali, oltre a colmarne un apparente deficit di legittimazione politica e sociale. Attraverso uno studio avviato nel 2015 che ha prodotto un Libro Bianco su «ruolo, opportunità e sfide future» delle Città Metropolitane, presentato alle élite metropolitane alla presenza del Presidente della Repubblica (Firenze, 28-29 gennaio 2016)¹⁴, con il progetto Start City TEHA, Banca Intesa e ANCI hanno offerto alla leadership istituzionale delle Città Metropolitane «gli indirizzi generali di metodo e di strategia per uno sviluppo economico che consenta crescita occupazionale e attrazione di nuovi investimenti», insieme alle modalità per «promuovere un dialogo costruttivo tra gli stakeholder, concorrendo a creare una visione condivisa sui temi di maggiore attualità e criticità per il successo delle Città Metropolitane»¹⁵.

Il sistema di credenze che fornisce i pilastri cognitivi e normativi dell'intervento si colloca pienamente all'interno di una concezione oggi dominante dei processi di urbanizzazione e metropolizzazione e delle politiche territoriali in cui dovrebbero concretizzarsi le funzioni delle istituzioni di governo locale. Una visione non ideata da TEHA, che ha piuttosto adattato al cliente di questa consulenza il frame “ortodosso” esistente, elaborato da OECD, WB, UE, *think tank*, società di consulenza globali e da una parte del mondo accademico. In questa prospettiva, l'urbanizzazione e, in particolare, la dimensione metropolitana, accelerano alcune dinamiche necessarie per lo sviluppo economico e sociale: crescita demografica, produttività, crescita economica, occupazione. Maggiori le dimensioni, maggiore l'attrattività di investimenti e la possibilità di sperimentare e implementare soluzioni innovative di sviluppo economico, a condizione che vengano adottate le politiche giuste e costruiti sistemi di governance adeguati.

¹⁴ Lo studio è stato realizzato sotto la direzione di un board di rappresentanti di EHA, Banca Intesa e ANCI, con 140 interviste con stakeholder nelle città interessate ed eventi di lancio, intermedi e finale.

¹⁵ <http://www.ambrosetti.eu/ricerche-e-presentazioni/citta-metropolitane-rilancio-parte/>.

Tale contesto di opportunità non è però sufficiente. Ad esso si collega una prospettiva *agency*, che tuttavia richiede una coerente costruzione identitaria dell'attore: le Città Metropolitane e le loro élite sono raffigurate come attori competitivi e che promuovono competitività dei rispettivi sistemi territoriali. Questa rappresentazione delle città come attori dotati di un sistema di decisione collettiva, di interessi comuni e percepiti come tali, di meccanismi di integrazione, di una rappresentazione interna e dall'esterno del soggetto collettivo e di capacità di innovazione ha ascendenze accademiche (Le Galès 2002). Successivamente, però, è stata tradotta in un frame normativo ampiamente diffuso e finalizzato a plasmare ambienti urbani congeniali per le strategie di accumulazione, modellato sul figurino dell'attore economico. Come un'impresa, la metropoli deve fare pianificazione strategica (resa anche obbligatoria per le Città Metropolitane italiane dalla legge istitutiva), dotarsi di *vision* e *leadership*, calcolare costi-benefici delle azioni, valutare rischi e opportunità, punti di forza e debolezza, orientarsi alla competizione e alla *partnership*. Non a caso, nella redazione di piani strategici urbani la consulenza manageriale svolge spesso un ruolo chiave e la stessa TEHA ha prodotto nel 2014 un documento di orientamento strategico per il Comune di Torino e Torino Strategica¹⁶.

Coerentemente, per realizzare il progetto Start City per il cliente ANCI, TEHA ha operato un doppio adattamento, partendo dalle risorse cognitive e imprenditoriali possedute: in primo luogo ha adattato il pacchetto di prodotti che compone la sua offerta di consulenza per il governo dei territori, così come le teorie per l'azione e gli strumenti operativi su cui essa si basa; in secondo luogo ha riadattato gli analoghi contenuti e le modalità della sua offerta di consulenza per i clienti privati.

Il primo adattamento è stato realizzato sagomando sulla scala delle Città Metropolitane l'offerta di consulenza per le amministrazioni locali, consistente in

piani strategici territoriali, strategie per l'attrazione di investimenti e gestione dei rapporti con gli investitori, studi di fattibilità e piani di riconversione industriale e valorizzazione urbanistica, assistenza tecnica alle PA e alla costruzione di partenariati per lo sviluppo, osservatori e community di sviluppo, tavoli di lavoro e confronto con gli stakeholder economici e sociali locali, strategie di co-

¹⁶ «Il processo di trasformazione di Torino e la nuova visione per il futuro del territorio metropolitano» (<http://www.ambrosetti.eu/ricerche-e-presentazioni/torino-citta-metropolitana/>). Corrispondentemente, all'impostazione del Piano Strategico della Città Metropolitana di Milano ha contribuito oltre al Centro Studi PIM, di enti pubblici, The Boston Consulting Group, una società privata internazionale di consulenza manageriale (http://www.cittametropolitana.mi.it/export/sites/default/PSM/doc/Piano_strategico_metropolitano-Mappa_delle_idee.pdf).

municazione e posizionamento, anche con grandi eventi di visibilità nazionale e internazionale», finalizzati a sviluppare «strategie di sviluppo competitivo.

Si tratta in particolare di

progettazione delle politiche pubbliche di sviluppo e insediamento produttivo, analisi, scouting e ricerca degli investitori ai fini dell'attrazione di investimenti e di insediamenti di impresa sul territorio, definizione di business plan relativi a iniziative di investimento, accompagnamento nella creazione di relazioni strategiche con investitori centri di competenza e imprese, progettazione di politiche e strategie verticali di settore, governo strategico, monitoraggio di politiche e strategie verticali di settore, progettazione di modelli di finanziamento, incentivazione e sostegno delle politiche pubbliche, (...) valutazione degli impatti delle politiche pubbliche, incluse quelle a sostegno delle imprese, ottimizzazione della missione e dell'organizzazione di istituzioni pubbliche, disegno dei processi di governance, programmi di inizio e fine mandato/legislatura (...), indagini sui bisogni di cittadini e imprese (...), interventi di riorientamento culturale e change management¹⁷.

Il carattere ispirato a logiche di impresa di molte di queste attività è a sua volta coerente con una rappresentazione dello stesso cliente politico secondo il modello più familiare alla consulenza manageriale, quello dell'impresa economica. A questo fine è necessaria una narrazione dei sistemi territoriali come unità imprenditoriali complesse, costituite da stakeholder da coordinare, cui si applica la teoria per l'azione corrispondente alla visione di base di TEHA, quella delle strategie competitive:

ogni sistema territoriale (Paese, Regione, Provincia) – al pari di ogni organizzazione – deve competere con le omologhe realtà del mondo intero per attrarre le risorse umane e finanziarie» (...). Ma lo sviluppo di un sistema territoriale non si improvvisa: è necessario partire dalla definizione di una visione – la prefigurazione di una situazione ottimale – e poi declinare obiettivi misurabili e azioni realizzative coerenti finalizzate a creare tutte le condizioni per insediare sul territorio competenze di eccellenza, competitive sul medio-lungo periodo¹⁸.

Più precisamente, per quanto riguarda le Città Metropolitane,

¹⁷ <http://www.ambrosetti.eu/managementconsulting/pubblica-amministrazione/>

¹⁸ <http://www.ambrosetti.eu/think-tank/scenari/>

per garantire una evoluzione continua, i territori e i loro sistemi di governo devono dotarsi di capacità strategiche e progettuali fortemente incisive e di adeguare rapidamente i processi decisionali e operativi a contesti in continuo cambiamento, anche ottimizzando la governance e l'assetto decisionale a tutti i livelli» (...). «Ogni sistema territoriale è chiamato ad essere 'intelligente', flessibile e veloce, tanto nelle sue scelte strategiche, quanto nella sua 'infrastruttura' operativa. Sono quindi necessarie strategie competitive e soluzioni che garantiscano una continuità d'azione oltre i mandati politico-istituzionali di governo del territorio¹⁹.

Coerentemente, la 'missione' strategica delle Città Metropolitane è quella di

essere un motore di sviluppo economico-sociale per i territori e per il Paese, capace di interpretare i nuovi bisogni dell'economia e della società, governare flussi e reti e lanciare progettualità ad alto impatto, promuovendo il posizionamento dei territori metropolitani italiani nella rete delle città globali²⁰.

La missione del territorio è infatti, al pari di un'azienda, la sua «ragione d'essere basata sulla sua vocazione storica», mentre la visione è «ciò che un territorio intende diventare in un periodo definito» un «elemento di sogno per generare consenso (...), un indirizzo strategico-operativo di lungo periodo»²¹.

A queste rappresentazioni fa seguito una declinazione operativa di obiettivi e strumenti per l'azione, la cui descrizione è qui omessa per ragioni di spazio.

Ma perché queste raffigurazioni dovrebbero essere realistiche anche per i clienti (le autorità politiche) e le linee di azione conseguentemente suggerite praticabili? La loro legittimazione avviene in due modi: da un lato adoperando *knowledge claims* basati su metodi e tecniche; dall'altro attraverso narrazioni di esperienze che dimostrano la praticabilità degli scenari desiderabili.

Autorevolezza delle fonti e qualità del metodo sono i principali criteri di legittimazione delle diagnosi proposte e di garanzia circa il grado di consenso che per loro tramite è possibile realizzare fra gli *stakeholder*: «grazie al patrimonio di relazioni di altissimo livello TEHA è in grado di coinvolgere nei suoi interventi di assistenza allo sviluppo territoriale i massimi esperti e le personalità di riferimento a beneficio dei clienti». Fra i suoi criteri operativi di consulenza direzionale figurano «analizzare con rigore, interpretare e leggere

¹⁹ <http://www.ambrosetti.eu/whats-hot/citta-e-territori/modello-sviluppare-le-citta-metropolitane/>

²⁰ http://www.ambrosetti.eu/wp-content/uploads/Start-City_Fascicolo-1.pdf

²¹ http://www.ambrosetti.eu/wp-content/uploads/Start-City_Fascicolo-4.pdf

realtà anche molto diversificate» avvalendosi di metodologie strutturate e un patrimonio di relazioni e fonti qualificate». Una «metodologia di intervento distintiva, non ‘accademica’ che lavora su tre dimensioni chiave: economia, società e layout del territorio». In generale, il metodo di TEHA per «aiutare i suoi clienti a raggiungere prima e meglio i propri obiettivi strategici si basa su sette pilastri: saper leggere il mondo circostante; formare una visione di quello che si vuole fare; progettare la strategia generale e funzionale; costruire la struttura organizzativa: persone, meccanismi, processi; motivare le persone – sviluppare la leadership; comunicare al mondo esterno; misurare le performance e misurarsi con i concorrenti»²². Le narrazioni di un grande numero di esperienze di successo dimostrano invece che «si può fare», e in che modo si può fare²³. Questa plausibilità delle idee proposte attribuisce loro una specifica seduttività agli occhi degli amministratori, una forza normativa che si esercita nell’indicare a che cosa e come aspirare (De Leonardis 2013).

Una stima dell’impatto di queste idee sulle politiche richiederebbe, per questo come per altri casi di studio, ulteriori stadi di ricerca. Con riferimento alle domande poste in apertura di questo paragrafo, però, alcune prime evidenze raccolte indicano intanto che le conseguenze della consulenza ai decisori politici non consistono tanto nel riprodurre la turbolenza dell’ambiente (Prince 2012), quanto nel ridurre artificialmente la complessità attraverso immaginari discorsivi (come la competitività territoriale) e tecniche, o “knowledge brand” (come il *benchmarking*) (Sum e Jessop 2013). Nel caso di Start City aiutandoli a comporre il puzzle delle funzioni da far svolgere effettivamente alle Città Metropolitane attraverso l’individuazione prioritaria di missione, visione e strumenti operativi. A questa funzione se ne aggiunge un’altra meno scontata, che consiste nell’aiutare la leadership di questo nuovo attore istituzionale a costruire la propria legittimazione sociale (nei confronti della *business community* e dei cittadini) e politica (nei confronti di altri livelli istituzionali, a partire dal Governo nazionale e dagli attori dei territori non metropolitani, ai quali viene offerta la rassicurazione di un gioco win-win: «l’intento non è depauperare il resto del Paese a favore delle Città Metropolitane, bensì adottare un chiaro e puntuale criterio di priorità sulle scelte strategiche, associato ad altrettanto chiari meccanismi di condivisione dei benefici sul resto del territorio». A questo fine si delinea: una connessione fra «percorsi di sviluppo delle Città Metropolitane e quelli del Paese; la valoriz-

²² <http://www.ambrosetti.eu/il-nostro-metodo/>.

²³ Nel libro bianco TEHA richiama, con riferimento a vari e specifici aspetti e pratiche, casi relativi a: Amsterdam, Barcellona, Bilbao, Boston, Bruxelles, Calgary, Copenhagen, Detroit, Helsinki, Hong Kong, Lione, Lisbona, Liverpool, Londra, Malmö, Manchester, Marsiglia, Melbourne, Montréal, New York, Parigi, Pittsburgh, Porto, Rotterdam, Saint Louis, San Diego, San Francisco, Singapore, Stoccarda e Vancouver.

zazione di tutti gli ambiti di beneficio ottenibili dalla creazione delle Città metropolitane, superando la sola dimensione locale», il loro riconoscimento come «progetti per lo sviluppo nazionale», attivando «un piano di re-industrializzazione dell'Italia che parta dai patrimoni industriali, fisici e immateriali, presenti nelle Città Metropolitane», usando quelle del Sud «come catalizzatore dello sviluppo del Mezzogiorno, partendo dagli investimenti infrastrutturali e per la mobilità/accessibilità e il lancio di progetti bandiera ad alto impatto»²⁴.

Per capire in che modo queste idee possano provocare impatti è necessario ricostruire, attraverso un ulteriore stadio di ricerca, i processi sociali di interazione in cui si producono. Analizzando le imprese come destinatarie di consulenza, la letteratura manageriale già citata ricostruisce sequenze “razionali” in cui, semplificando, si va dall'individuazione di un problema da parte della leadership organizzativa alla decisione di cercare consulenza, fino all'integrazione del suo prodotto nell'organizzazione (Howlett e Migone 2013). È una sequenza che funziona anche nel settore pubblico? Come vengono selezionati i portatori di conoscenze? Come avvengono i processi di invenzione creativa, vendita all'ingrosso e al dettaglio delle credenze da parte di imprese di differente caratura internazionale e complessità organizzativa? Attraverso quali sequenze di azioni e quali relazioni fra attori?

Nel caso del progetto Start City, con riguardo ai processi di ideazione e commercializzazione dei prodotti abbiamo già considerato le modalità di valorizzazione da parte di TEHA di concetti e linee di prodotto preesistenti. L'efficacia nel processo di consulenza di prototipi e artefatti ideati per clienti privati – resa possibile nel caso esaminato dalla “costruzione” dei clienti pubblici alla stregua di imprese economiche – è evidenziata anche dalla composizione del pacchetto offerto. A questo fine questo svolge un ruolo importante anche il “forum”, attività tipica dei *for-profit think tank*, che propone a quegli esponenti dell'élite economica e politica i quali controllano ciascuno risorse rilevanti per gli altri opportunità di incontro fra loro e con guru intellettuali di fama mondiale.

Questi eventi consentono da un lato di misurare il grado di condivisione di linguaggi e obiettivi raggiunto, dall'altro di realizzare accordi per le auspiccate azioni comuni. Nel caso di Start City oltre alla presentazione finale è stato realizzato un evento il 1 luglio 2015 (Roma, Villa Madama, con la presenza di TEHA, ANCI, Banca Intesa, rappresentanti del mondo imprenditoriale italiano²⁵, sindaci delle Città Metropolitane, i ministri o capi di gabinetto degli

²⁴ <http://www.ambrosetti.eu/whats-hot/citta-e-territori/5-proposte-crescita-italia/>.

²⁵ Erano rappresentati ai massimi livelli: Confindustria, Piccola Industria, Cassa Depositi e Prestiti, Metroweb, Hewlett-Packard Italiana, Assolombarda, ABB Italia, Vodafone Italia, Confassociazioni, Terna, Google Italy, Assicurazioni Generali, Thales Group, Enel, Illycaffè.

Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI), dello Sviluppo Economico, del Lavoro, delle Infrastrutture e dei Trasporti, il sottosegretario agli Affari regionali, l'Agenzia per la Coesione Territoriale. In quella occasione il presidente dell'ANCI e sindaco di Torino P. Fassino ha riproposto e fatta sua la chiave di volta della visione TEHA:

Le aree urbane sono ormai il motore di sviluppo non solo dei propri territori, ma delle nazioni e dell'economia globale, in cui la competizione non è solo fra imprese ma fra territori (...) La legge dà alle Città metropolitane la forza per essere un motore di sviluppo e attrazione di investimenti, creazione di valore e di lavoro²⁶.

Inoltre, è stato firmato il Protocollo di Intesa elaborato dal MAECI con il Dipartimento Affari Regionali della Presidenza del Consiglio e l'ANCI, «finalizzato a valorizzare e a ricondurre in una cornice unitaria le attività di rilievo internazionale degli enti locali»²⁷. A questo proposito, secondo l'allora Ministro degli esteri P. Gentiloni:

l'Italia è fortissima come marchio Italia, ma anche come marchio di diverse città, che fa sinergia con il marchio Italia (...) Il ruolo delle città metropolitane è fondamentale nella competizione economica globale (...) l'internazionalizzazione delle nostre imprese va a braccetto con l'internazionalizzazione delle nostre città²⁸.

Inoltre, le idee proposte da TEHA e da altre società di consulenza ispirano, come si è visto, i piani strategici di diverse Città Metropolitane. Da questo caso emergono dunque prime conferme. Le modalità di svolgimento di un ruolo politico delle imprese basato su risorse ideative sono compatibili con le interpretazioni sviluppate dalle teorie della depoliticizzazione e della post-democrazia. Per le scienze sociali si tratta perciò di studiare un oggetto per loro familiare, che però ha anche delle componenti innovative. In particolare, analizzare le caratteristiche culturali del ruolo svolto da attori economici può aiutare a capire alcune trasformazioni della politica. Assumendo la responsabilità di ideare forme di regolazione e/o intervento pubblico, le imprese di consulenza allo stesso tempo realizzano profitti e si politicizzano, poiché svolgono una funzione non solo di supporto o complementare alla politica, ma in

²⁶ <https://www.youtube.com/watch?v=98Lk5zvidaQ&sns=em>.

²⁷ <http://www.fondazionepatrimoniocomune.anci.it/index.cfm?layout=dettaglio&IdSez=821282&IdDett=52131>).

²⁸ <https://www.youtube.com/watch?v=98Lk5zvidaQ&sns=em>.

parte anche sostitutiva. Anche le preoccupazioni circa i rischi che i processi di regolazione politica siano “catturati” dalle imprese attraverso il controllo dell'*expertise* e che l'isomorfismo fra politica e mercato rischi di depotenziare la prima come sede di rappresentanza e confronto democratici non sono infondate. I «regimi di conoscenza» (Campbell e Pederson 2014) che generano e comunicano idee ai *policy maker* spesso hanno caratteristiche simili a «regimi di verità» (Foucault), temporaneamente solidi, anche se suscettibili di essere soppiantati dall'irrompere sul mercato delle idee di nuovi immaginari e *brand*. La combinazione di significati strumentali (efficienza ed efficacia delle azioni) e valoriali (imprenditorialità, merito, competizione, resilienza) attribuisce a queste argomentazioni un senso normativo e un'elevata capacità performativa in cui logiche di «conseguenzialità» ed «appropriatezza» (March e Olsen 1989) sono mescolate. Capire la natura e le modalità di produzione di questa amalgama può aiutare a gettare luce sui motivi ancora in parte oscuri del successo e sulle conseguenze di queste azioni in termini di outcome, poiché gli impatti a medio termine delle politiche così ispirate sono in molti casi ancora da produrre e, quindi, da valutare.. Ad esempio, nella razionalità degli attori economici il business specifico, a breve termine e competitivo con altre imprese da un lato e i benefici attesi da prospettive regolative più ampie e a medio-lungo termine dall'altro si combinano in modo non ancora chiaro (almeno a chi scrive), poiché i vantaggi competitivi individuali sembrano stemperarsi nella costruzione di ambienti regolativi favorevoli per intere classi di imprese.

Per quanto riguarda l'influenza sulle politiche, la condivisione di una piattaforma semantica fra cliente e consulente appare facilitata dal riferimento a discorsi e immaginari egemoni su scala europea e globale, confermando che la capacità delle idee innovative di influenzare il *policy making* dipende anche dalla loro compatibilità con la percezione prevalente dei problemi pubblici (Daviter 2011). In altri termini, le istituzioni e l'istituzionalizzazione delle idee svolgono un ruolo importante nel circoscrivere i margini di azione, anche per quanto riguarda l'azione politica degli attori economici. Tuttavia, le modalità attraverso le quali si realizza tale condivisione, e con essa l'influenza ideativa sulle politiche, sono ancora in gran parte da descrivere. Può essere utile a questo fine un approccio etnografico che ricostruisca le pratiche e gli script che strutturano il ruolo ideativo delle imprese, e le reti organizzative in cui circola la conoscenza e si produce la legittimazione dei suoi portatori. Anche perché «senza analizzare le pratiche effettive delle consulenze di *policy* la loro presenza in questi processi può essere facilmente spiegata come razionale o naturale secondo le verità universali vendute spesso dagli stessi consulenti: la loro indispensabilità in un mondo ‘turbolento’, o il loro uso razionale secondo la teoria della Public Choice» (Prince 2012: 197).

Riferimenti bibliografici

- Aalberg T., Strömbäck J., de Vreese C. (2012), *The Framing of Politics as Strategy and Game: A Review of Concepts, Operationalizations and Key Findings*, in «Journalism», 2: 162-178.
- Banerjee S. B. (2008), *Corporate Social Responsibility: The Good, the Bad and the Ugly*, in «Critical sociology», 34(1): 51-79.
- Beveridge R. (2012), *Consultants, Depoliticization and Arena-shifting in the Policy Process: Privatizing Water in Berlin*, in «Policy Sciences», 45: 47-68.
- Biancalana C. (2014), *Il populismo nell'era di Internet. Retorica e uso del web nel Movimento 5 Stelle*, in «il Mulino», 14(1): 53-62.
- Bock S. (2014), *Politicized expertise – an analysis of the political dimensions of consultants' policy recommendations to developing countries with a case study of McKinsey's advice on REDD+ policies*, in «Innovation: The European Journal of Social Science Research», 4: 379-397.
- Bove E. (2014), *Data driven decision: non un vezzo, ma una esigenza che ci chiede anche l'Europa*, *SmartInnovation* (<http://smartinnovation.forumpa.it/story/81229/data-driven-decision-non-un-vezzo-ma-una-esigenza-che-ci-chiede-anche-l-europa>).
- Briata P., Fedeli V., Pasqui G. (2017) (in corso di stampa), *Milano: ritorno alla città*, in Pasqui G. (a cura di), *Le agende urbane delle città italiane, Secondo rapporto sulle città del Centro Nazionale di Studi per le Politiche Urbane (Urban@it)*, il Mulino, Bologna.
- Brühl T., Hofferberth M. (2013), *Global Companies as Social Actors: Constructing Private Business in Global Governance*, in Mikler J. (a cura di), *The Handbook of Global Companies*, Wiley-Blackwell, Chichester.
- Campbell J. L. (2002), *Ideas, Politics and Public Policy*, in «Annual Review of Sociology», 28: 21-38.
- Campbell J. L., Pedersen O.K. (2014), *The National Origins of Policy Ideas: Knowledge Regimes in the United States, France, Germany, and Denmark*, Princeton University Press, Princeton and Oxford.
- Capano G., Lizzi R., Pritoni A. (2014), *Gruppi di interesse e politiche pubbliche nell'Italia della transizione*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», 3: 323-344.
- Carty R. K. (2004), *Parties as Franchise Systems, The Stratarchical Organizational Imperative*, in «Party Politics», 1: 5-24.
- Caruso L. (2016), *Economia e populismo. Il trasversalismo del Movimento 5 Stelle alla prova della dimensione economica e sociale*, in «Quaderni di Scienza Politica», XXIII.
- Christensen M., Skaerbaek, P. (2010), *Consultancy Outputs and the Purification of Accounting Technologies*, in «Accounting, Organizations and Society», 5: 524-545.
- Claessens S., Feijen E., Laeven L. (2008), *Political Connections and Preferential Access to Finance: The Role of Campaign Contributions*, in «Journal of Financial Economics», 3: 554-580.
- Ciepley D. (2013), *Beyond Public and Private: Toward a Political Theory of the Corporation*, in «American Political Science Review», 1: 139-158.
- Cirulli A., Gargiulo E. (2014), *Costruire il "popolo". Il contributo teorico di Ernesto Laclau e le prospettive dei populismi contemporanei*, in «Teoria politica», nuova serie, Annali IV: 295-322.

- Cox K. R. (1998), *Spaces of Dependences, Spaces of Engagement and the Politics of Scale, or: Looking for Local Politics*, in «Political Geography», 1: 1-23.
- Crouch C. (2004), *Post-democracy*, Polity Press, Cambridge.
- Crouch C. (2011), *The Strange Non-death of Neoliberalism*, Polity Press, Cambridge.
- Culpepper P. (2011), *Quiet Politics and Business Power: Corporate Control in Europe and Japan*, Cambridge University Press, New York.
- Dahl R. A. (1982), *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy Versus Control*, Yale University Press, New Haven.
- d'Albergo E. (2015), *Azione pubblica, imprese ed egemonia in una politica neoliberista: l'Agenda urbana italiana e il paradigma Smart City*, in Moini G. (a cura di) *Neoliberismi e azione pubblica. Il caso dell'Italia*, Ediesse, Roma.
- Danielson D. (2005), *How Corporations Govern: Taking Corporate Power Seriously in Transnational Regulation and Governance*, in «Harvard International Law Journal», 2: 411-425.
- Daviter F. (2011), *Policy Framing in the European Union*, Houndmills, Palgrave Macmillan.
- De Leonardis O. (2013), *Una città neoliberale. L'argomentazione in atto pubblico tra norma, fatto e finzione. Presentazione*, in Borghi V., De Leonardis O. e Procacci G. (a cura di), *La ragione politica. Vol. II I discorsi delle politiche*, Liguori, Napoli: 129-134.
- De Bruycker I. (2016), *Pressure and Expertise: Explaining the Information Supply of Interest Groups in EU Legislative Lobbying*, in «Journal of Common Market Studies», 3: 599-616.
- Dey P, Steyaert C. (2010), *The Politics of Narrating Social Entrepreneurship*, in «Journal of Enterprising Communities», 1: 85-108.
- Diletti M. (2009), *I think tank. Le fabbriche delle idee in America e in Europa*, il Mulino, Bologna.
- Diletti M. (2011), *I think tank al confine tra conoscenza, valori e interessi. Il caso italiano*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», 2: 345-372.
- Diletti M., Di Gianmaria L. (2014), *Think Tanks and the Fragmentation of the Italian Elites*, paper presentato al XXXIII IPSA – World Congress of Political Science, Montreal 19-24 luglio.
- Drutman L. (2015), *The Business of America is Lobbying. How Corporations Became Politicized and Politics Became More corporate*, Oxford University Press, Oxford.
- Durnova A., Fischer F., Zittoun P. (2016), *Discursive Approaches to Public Policy: Politics, Argumentation, and Deliberation*, in Guy Peters B., Zittoun P. (a cura di), *Contemporary Approaches to Public Policy. Theories, Controversies and Perspectives*, SpringerLink, Berlin: 35-56.
- Eagleton-Pierce M. (2014), *The Concept of Governance in the Spirit of Capitalism*, in «Critical Policy Studies», 1: 5-21.
- Faccio M., Masulis R., McConnell J. (2006), *Political Connections and Corporate Bailouts*, in «The Journal of Finance», 6: 2597-2635.
- Farneti p. (1971), *Sistema politico e società civile*, Giappichelli, Torino.
- Feng X., Johansson A.C. Zhang T. (2015), *Mixing Business with Politics: Political Participation by Entrepreneurs in China*, in «Journal of Banking & Finance», 59: 220-235.
- Fischer F., Forrester J. (a cura di) (1993), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Duke University Press, Durham.

- Flinders M., Buller J. (2006), *Depoliticization: Principles, Tactics and Tools*, in «British Politics», 3: 293-318.
- Foster E.A., Kerr P., Byrne C. (2014), *Rolling Back to Roll Forward: Depoliticisation and the Extension of Government*, in «Policy & Politics», 2: 225-241.
- Foucault M. (1977), *Discipline and Punish. The Birth of the Prison*, Vintage Books, New York.
- Fuchs D. (2007), *Business Power in Global Governance*, Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- Gallino L. (2012), *La lotta di classe dopo la lotta di classe*, Laterza, Roma-Bari.
- Giuliani M. (1998), *Sul concetto di "imprenditore di policy"*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», 2: 357-378.
- Haas P. M. (1992), *Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination*, in «International Organization», 1: 1-35.
- Hall P. A. e Soskice D. (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford.
- Harrop M. (1990), *Political Marketing*, in «Parliamentary Affairs», 3: 277-291.
- Hay C. (2007), *Why We Hate Politics*, The Policy Press, Cambridge.
- Howlett M., Migone A. (2013) *Policy Advice through the Market: The Role of External Consultants in Contemporary Policy Advisory Systems*, in «Policy and Society» 32: 241-254.
- Jessop B. (2002), *The Future of the Capitalist State*, Polity Press, Cambridge.
- Jupe R., Funnell W. (2015), *Neoliberalism, Consultants and the Privatisation of Public Policy Formulation: The Case of Britain's Rail Industry*, in «Critical Perspectives on Accounting», 29: 65-85.
- Kumar V., Thakur M., Pani S.K. (2015), *Corporate Political Activity: An Integrated Model*, in «Asian Social Science», 16: 128-136.
- Lang A., Tenbücken M. (2006), *State-Business-Relations: Mapping the Theoretical Landscape*, paper presentato al IPSA World Congress, Fukuoka, Giappone, Luglio (http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_5328.pdf).
- La Palombara J. (1967), *Clientela e parentela: studio sui gruppi d'interesse in Italia*, Edizioni di Comunità, Milano.
- La Spina A., Majone G. (2000), *Lo Stato regolatore*, il Mulino, Bologna.
- Le Galès P. (2002), *European Cities. Social Conflicts and Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- Leonardi E., Secchi M. (2016), *EXPO 2015 as a Laboratory for Neoliberalization. Great Exhibitions, Urban Value Dispossession and New Labor Relations*, in «Partecipazione e Conflitto», 2: 568-595.
- Lindblom C. (1977), *Politics and Markets: The World's Political Economic Systems*, Basic Books, New York.
- Lorrain D. (2015), *Varieties of capitalism. What urban firms tell us*, in Morel Journel C., Pinson G., (eds.), *Debating the Neoliberal City*, Ashgate, Farnham.
- Lowi T. (1979), *The End of Liberalism*, W. W. Norton & Company, New York.
- Lukes S. (2005), *Power. A Radical View*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Klüver H. (2012), *Informational Lobbying in the European Union: The Effect of Organisational Characteristics*, in «West European Politics» 35: 491-510.

- Lukes S. (1977), *Power: A Radical View*, Macmillan, London.
- Macdonald K. (2014), *The Politics of Global Supply Chains*, Polity Press, Cambridge.
- Marangoni F., Tronconi F. (2014), *La rappresentanza degli interessi in parlamento*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», 3: 557-588.
- March J., Olsen J. (1989), *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, Free Press, New York.
- Martin C.J. (1994), *Business and the New Economic Activism: The Growth of Corporate Lobbies in the Sixties*, in «Polity», 49-76.
- Matten D., Crane A. (2005), *Corporate Citizenship: Towards an Extended Theoretical Conceptualization*, in «Academy of Management review», 30: 166-179.
- May C. (2015), *Who's in Charge? Corporations as Institutions of Global Governance*, in «Palgrave Communications», 1: 1-10.
- Matten D., Moon J. (2013), *Corporate Citizenship: Introducing Business as an Actor in Political Governance*, in Matten D., Moon J. (eds.), *Corporate Citizenship*, Edward Elgar, Cheltenham.
- McGann J.G. (ed.) (2007), *Think Tanks and Policy Advice in the US: Academics, Advisors and Advocates*, Routledge.
- McGann J. G. (2015), *2015 Global Go To Think Tank Index Report. TTCSP Global Go To Think Tank Index Reports*. Paper 10 (http://repository.upenn.edu/think_tanks/10).
- Miliband R. (1969) *The State in Capitalist Society*, Basic Books, New York.
- Moini G. (2015), *Interpretare l'azione pubblica*, Carocci, Roma.
- Oliver C., Holzinger I. (2008), *The Effectiveness of Strategic Political Management: A Dynamic Capabilities Framework*, in «The Academy of Management Review», 2: 496-520.
- Paster T. (2015), *Bringing Power Back In: A Review of the Literature on the Role of Business in Welfare State Politics*, MPIfG Discussion Paper 15/3, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.
- Plehwe D. (2014), *Think Tank Networks and the Knowledge-interest Nexus: the Case of Climate Change*, in «Critical Policy Studies», 1: 101-115.
- Plehwe D. (2014), *Neoliberal Hegemony*, in Springer S., Birch K., MacLeavy J. (eds.), *The Handbook of Neoliberalism*, Routledge, New York and London.
- Poulantzas N. (1968), *Pouvoir politique et classes sociales de l'état capitaliste*, Maspero, Paris.
- Prince R. (2012), *Policy Transfer, Consultants and the Geographies of Governance*, in «Progress in Human Geography», 2: 188-203.
- Rasmussen M. K. (2015), *The Battle for Influence: The Politics of Business Lobbying in the European Parliament*, in «Journal of Common Market Studies», 2: 365-382.
- Ravazzi S. (2016), *Philanthropic Foundations and Local Policy Making in the Austerity Era: Does Urban Governance Matter?*, in «Lex localis - Journal of Local Self-Government», 4.
- Rich A. (2004), *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Rozbicka (2016), *Policy Ideas Through the Prism of Knowledge Regimes and Framing*, in «Interest Groups and Advocacy», 1: 107-112.
- Sabatier P. A., Jenkins-Smith H. (1993), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Westview Press, Boulder.

- Sadler D., Lloyd S. (2009), *Neo-liberalising Corporate Social Responsibility: A Political Economy of Corporate Citizenship*, in «Geoforum», 4: 613-622.
- Savitch H., Kantor P. (2002), *Cities in the International Market Place: The Political Economy of Urban Development in North America and in Western Europe*, Princeton University Press, Princeton.
- Scammell M. (1999), *Political Marketing: Lessons for Political Science*, in «Political Studies», XLVII, 718-739.
- Scherer A. G., Palazzo G. (2012), *The New Political Role of Business in a Globalized World. A Review of a New Perspective on CSR and Its Implications for the Firm, Governance, and Democracy*, in Corsten H., Roth S. (eds.), *Nachhaltigkeit*, Gabler Verlag, Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Segatori R. (2012), *Lecture sociologiche del concetto di governance*, in d'Albergo E., Segatori R. (a cura di), *Governance e partecipazione politica. Teorie e ricerche sociologiche*, Franco Angeli, Milano: 23-42.
- Stone C. N. (1989), *Regime Politics*, University Press of Kansas, Lawrence.
- Sum N. and Jessop B. (2013), *Towards a Cultural Political Economy. Putting Culture in its Place in Political Economy*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Tocci W. (2009), *L'insostenibile ascesa della rendita urbana*, in «Democrazia e Diritto», n. 1.
- Veldman J. (2013), *Politics of the Corporation*, in «British Journal of Management», 24: 18-30.
- Vogel, D. J. (1996), *The Study of Business and Politics*, in «California Management Review», 3: 146-165.
- Wesselink A., Hoppe R. (2011), *If Post-Normal Science Is the Solution, What Is the Problem? The Politics of Activist Environmental Science*, in «Science, Technology & Human Values», 3: 389-412.
- Whitfield D. (2012), *UK Social Services: The Mutation of Privatisation* (<http://www.european-services-strategy.org.uk/news/2012/uk-social-services-the-mutation-of-privatisation/uk-social-services-mutation-of-privatisation.pdf>).
- Wilson J., Swyngedouw E. (2014), *Seed of Dystopia: Post-Politics and the Return of the Political*, in Wilson J., Swyngedouw E. (a cura di), *The post-political and its discontents. Spaces of depoliticisation. Spectres of radical politics*, Edinburgh University Press, Edinburgh.
- Wright Mills C. (1956), *The Power Elite*, Oxford University Press, Oxford.
- Yeoung K. (2010), *The Regulatory State*, in Baldwin R., Cave M., Lodge M. (a cura di), *The Oxford Handbook of Regulation*, Oxford University Press, Oxford.



Jacques-Louis David, Il giuramento della Pallacorda, 1791, Musée Carnavalet, Paris